

諮問番号 諮問第1号（平成30年）
答申番号 答申第1号（令和元年）

答 申 書

第1 審査会の結論

- 本審査請求を却下すべきである。

第2 諮問に至る経緯

① 恩納村土地利用用域の指定

恩納村は、平成29年3月29日付けで、平成29年4月1日を施行日とし、本審査請求の対象となっている土地を「特定用域」から「地域環境保全用域」に変更した。

② 恩納村景観計画区域内における行為の制限の不適合

恩納村は、平成29年4月6日付、〇〇第〇〇号にて、審査請求人に対し、「恩納村景観計画区域内における行為の制限の不適合通知書」を通知した。

③ 審査請求人が処分のことを知った日

審査請求人が、上記「恩納村景観計画区域内における行為の制限の不適合通知書」について、沖縄行政評価事務所に申し、平成29年5月31日にメールにて回答があった日に、恩納村土地利用用域の指定の事実を知った。

④ 審査請求

審査請求人は、「恩納村土地利用用域の指定」処分を不服として、平成29年8月31日付けで、行政不服審査法第19条の規定により、審査請求書を提出した。

⑤ 弁明書

処分庁（企画課）は、平成29年11月2日付、〇〇第〇〇号にて、行政不服審査法第29条の規定により、弁明書を提出した。

⑥ 反論書

審査請求人は、平成29年11月30日付けで、行政不服審査法第30条の規定により、反論書を提出した。

⑦ 再弁明書

処分庁（企画課）は、平成30年1月30日付、〇〇第〇〇号にて、行政不服審査法第29条の規定により、再弁明書を提出した。

⑧ 再反論書

審査請求人は、平成30年2月28日付けで、行政不服審査法第30条の規定により、再反論書を提出した。

⑨ 審理員意見書

審理員は、平成30年7月30日付けで、行政不服審査法第42条の規定により、審理員意見書を提出した。

⑩ 諮問

審査庁は、平成30年11月16日付、〇〇第〇〇号にて、行政不服審査法第43条の規定により、当審査会に対して、審査請求に係る諮問を行った。

⑪ 審査請求書の補正（追記）

審査請求人は、平成 31 年 4 月 12 日の開催された口頭意見陳述において、審査請求書の主位的請求の文言に一部変更があるとし、令和元年 5 月 13 日付けで、主位的請求を「第 1 項記載の変更による恩納〇〇番地の土地利用用域変更の取消を求め、集落用域へ変更するとの裁決を求める。」と補正した。

第 3 審査関係人の主張要旨

1 審査請求人の主張

① 主位的請求

恩納村告示第 31 号「恩納村土地利用用域の指定について」による恩納通信所返還跡地の土地利用用域の変更による恩納〇〇番地の土地利用用域変更の取り消しを求め、集落用域へ変更するとの裁決を求める。

② 予備的請求

恩納村告示第 31 号「恩納村土地利用用域の指定について」による恩納通信所返還跡地の土地利用用域の変更により土地利用用域を変更した海岸線区域を地域環境保全用域の区域へ変更するとの裁決を求める。

③ 審査請求の理由

1) 主位的請求

恩納村長は、恩納村環境保全条例に基づき、用域の変更については、地域の地形、気象等の自然条件と、土地利用の状況、地域住民の意向等の観点に照らして合理的な範囲で裁量権を有するが、本件土地の地域環境保全用域への変更についての要望はどの字からの要望でもなく、そもそも恩納村土地利用基本計画審議会にて本件土地を地域環境保全用域へ変更するとの審議自体行われていない。更に、平成 22 年 6 月 10 日に、住宅を登記し地目を宅地に変更して以来 7 年以上住宅地として使用され、請求人とその家族が住民票を登録し生活をしており、現状として住宅等の形成・インフラ整備も行われているのにも関わらず、地域環境保全用域とした。

よって、恩納村字恩納〇〇番地（以下「本件土地」という。）の土地利用用域変更を取り消し、本件土地を現状に即した集落用域への変更を求める。

2) 予備的請求

本件土地の海岸線区域は沖縄海岸国定公園である万座毛に隣接する地域であることから、その延長として、恩納村の美しい自然環境の保持のため環境保全を優先的に図るべき土地であり、本件土地の土地利用用域を地域環境保全用域としたのであれば、本件土地のみではなく本件返還跡地内海岸線区域全域を地域環境保全用域の区域へ変更すべきであることから、本件返還跡地内海岸線区域全域を地域環境保全用域の区域への変更を求める。

2 審査庁の主張

審査員意見書のとおり、主位的請求については、返還跡地の利用施策によるリゾート整備計画のある土地のリゾート用域への変更であり、本件土地を含むそれ以外の土地に関しては、その地に集落を形成する計画もないことから判断し地域環境保全用域に変更したものである。このことから、恩納村長の裁量権の行使は、社会通念に照らしその範囲を超えないものと解されることから、棄却されるべきである。

また、予備的請求については、海岸線区域として、審査請求人の土地及び以外の土地についても地域環境保全用域へ変更するとの裁決を求めるとなっており、審査請求人以外の土地の所有者からの請求は無いことから、予備的請求については、請求人との関係が無いため棄却されるべきである。

第4 審査会の判断

1 条例等の定め

恩納村環境保全条例（以下「条例」という）の規定は以下のとおりである。

（目的）

第1条 この条例は、恩納村の美しい自然環境の保持と良好な集落環境の形成、村土の有効活用、開発行為の許可基準その他開発の適正化を図るため、土地利用の区分、利用の方針を定めて、村土の無秩序な開発を防止し、村民の福祉に寄与することを目的とする。

第2条～第5条 略

（土地利用用域）

第6条 恩納村の自然環境の保持と良好な景観を維持し、良好な集落環境の形成を行い、村土の有効利用を図るため、リゾートを主とする開発を“抑制するところ”“開発するところ”と“村民生活の基盤となるところ”を明らかにするために、村全域を次のように区分する。

(1)、(2) 略

(3) 特定用域 米軍及び自衛隊が使用している区域及び返還跡地の区域とする。

(4)、(5) 略

(6) 集落用域 住宅地、事業所用地、商業用地及び集落周辺平坦地で村民の生活基盤の区域とする。

(7) リゾート用域 宿泊施設、教養文化施設、レクリエーション施設等のリゾート施設として利用する区域とする。

(8) 地域環境保全用域 前各号の用域以外の集落周辺林地、斜面林地、山地、森林、御嶽、遺跡、史跡、墓地等、当該地域は、環境保全を優先的に図るべき区域とする。

(土地利用用域の指定)

第7条 村長は、必要に応じて、恩納村土地利用基本計画審議会（以下「土地利用基本計画審議会」という。）に諮って土地利用用域の指定を行うことができる。

2 村長は、前項の規定により土地利用用域の指定に関し、土地利用基本計画審議会の意見を聴く場合は、住民から提出された意見書を、同審議会に提出するものとする。

3 村長は、第1項の規定により土地利用用域の指定をしたときは、その旨及びその区域を告示しなければならない。

(土地利用用域の見直し及び変更)

第8条 土地利用用域の見直し及び変更については、5年ごとに行うことを原則とする。ただし、軽微な変更については、恩納村附属機関設置条例（昭和53年恩納村条例第7号）別表に定める恩納村土地開発審議会（以下「土地開発審議会」という。）に諮って行うことができる。

2 特定用域が返還された場合には、土地開発審議会に諮って他の用途に組み込むものとする。

また、恩納村環境保全条例施行規則（以下「条例施行規則」という）は以下のとおり定めている。

(土地利用用域案の縦覧)

第3条 村長は、土地利用用域を指定しようとするときは、その旨を公告し、当該土地利用用域の案を、公告の日から起算して15日間役場の掲示板に公示し、縦覧に供するものとする。

2 前項に規定する公告があったときは、住民及び利害関係者は、縦覧期間の満了の日までに、縦覧に供された土地利用用域の案について、村長に意見書を提出することができる。

2 用域指定の手続

(1) 恩納村においては、平成29年3月8日、土地利用用域を一部変更する旨を村役場内の掲示板に掲載し、土地利用用域案を恩納村役場企画課において縦覧に供している。さらに、同日、琉球新報及び沖縄タイムスにもその旨掲載されている。

「公告」とは、行政機関の意思決定や一定の事項を国民に周知させるための方式の一つであり、その方法・内容が法律等で一律に定められているものではない。

上記のとおり、村役場の掲示板への掲載は公告方法の一つと解され、平成28年3月8日に公告（条例施行規則3条）があったと解される。

(2) その後、恩納村は平成29年3月29日、同年4月1日を施行日として、公告に付した恩納村土地利用用域を告示している（恩納村告示第31号）（条例7条3項）。

3 審査請求期間

- (1) 上記のとおり、告示があった時点で、用域指定の事実を広く告知したこととなるが、一方審査請求人は、用域指定を知ったのは、平成29年5月31日以降であるとし、平成29年8月31日付で審査請求をしている。

ここで、行政不服審査法第18条1項は、「処分についての審査請求は、処分があったことを知った日の翌日から起算して3月（略）を経過したときは、することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定していることから、いつの時点をもって「処分があったことを知った日」ととらえるかによって、本審査請求が審査請求期間内になされたものかどうか問題となる。

- (2) この点、最高裁判所第一小法廷平成14年10月24日判決は以下のとおり判示している。

「都市計画事業の認可は、事業地内の土地につき所有権等を有する者に効力の及ぶ処分であるが、都市計画法は、これらの関係権利者に個別に同認可の通知をするものとはせず、同認可の告示を行うものとするにとどめている。これは、都市計画事業を円滑に進めるためには、その認可の効力を関係権利者の全員に同時に及ぼす必要がある一方で、一般に、その全員を確実に把握して同時期に個別の通知を到達させることが極め困難であり、かつ、同認可が特定の事業地を対象として行ういわば対物的な処分の性質を有することから、これを特定の個人を名あて人として行わない、ものとした上、告示という方法により画一的に関係権利者等にこれを告知することとしたものと解される。」

「処分が個別の通知ではなく告示をもって多数の関係権利者等に画一的に告知される場合には、そのような告知方法が採られている趣旨にかんがみて、上記の「処分があったことを知った日」というのは、告示があった日をいうと解するのが相当である。」

- (3) 今回の土地用域変更は、恩納村内の基地返還跡地について、利用用域を定めるものである。対象となる地域全てを同一の利用用域に指定するものではなく、個々の土地ごとに対して利用用域を指定するものである。一方、用域指定の対象となる土地の筆数及び権利者は相当な人数に及ぶものである。これら多数の権利者一人一人に同時期に個別の通知を到達させることは困難であり、画一的に取り扱うため、告示という方法を採用の必要性が高いといえる。

また、本条例は、告示に加え、役場において用域区分図案を縦覧に供しており（条例施行規則3条1項）、また条例で要求されている訳ではないが県内二紙に告示内容を掲載しており、周知を図っている。

以上より、本件においても前記最高裁判決が示すとおり告示があった日をもって「処分があったことを知った日」をいうと解するのが相当である。

よって、本件審査請求は、告示があった日（3月29日）の翌日から3月が経過した後の8月31日にされたものであるから、審査請求期間を経過後になされたものである。

(4) 審査請求人は、正当な理由（行政不服審査法18条1項）について、審査請求人が申し出た平成29年3月13日付の恩納村景観計画区域内における建築の申請につき、恩納村が同年4月6日付で行った不適合通知の不備を主張している。

しかし、審査請求人の主張はあくまで建物建築申請にかかるものであり、告示内容を知り得ない正当な理由とはならないものである。

4 （補足）

本件の恩納村の処分は、特定用域に指定されていた本件土地について、土地利用用域の変更を行ったものである。

条例では、土地利用用域を指定するときは、その旨及び区域を告示し（7条3項）、縦覧に供するなど（規則3条1項）の手続きが定められている。

一方、土地利用用域を変更する場合は、原則5年ごとに行うこと、軽微な変更については土地開発審議会に諮って行うことができること（条例8条1項）、特定用域が返還されたときは、土地開発審議会に諮って他の用途に組み込むこと（条例8条2項）が規定されているにすぎない。

そうすると、土地利用用域を変更する場合は、告示による方法をとることが出来ないとも考えられる。

確かに、ごく一部の土地について用域指定を変更する場合、対象となる土地は限定されるから個別に通知することは容易であると考えられる。

一方、米軍から返還された土地（通常は広範に及ぶ）は一旦特定用域に指定され（条例6条(3)）、その後、他の用域に変更されることが予定されているものである（条例8条2項）。そうすると、特定用域を他の用域に変更する場合は関係者が多数に及び、用域の指定を行う場合と実質的に変わりはないと解される。

したがって、この場合には、告示によることが認められると解される。

5 以上より、本審査請求は、審査請求期間を徒過しており、行政不服審査法第45条1項に基づき、却下すべきである。

【付言】

上記のとおり、本審査請求は審査請求期間を経過した後になされたものであるから、却下すべきものと考え、実質的な判断は行わない。

但し、本件土地について、地域環境保全用域と指定した今回の用域指定については、周辺土地のほとんどがリゾート用域と指定されたこととの均衡上、本件土地のみを環境保全用域としていたことについて、条例の趣旨を全うできるのか疑問がないわけではない。

条例によれば、原則として5年ごとに用域指定の見直し及び変更を行うものとしている（8条1項）。

恩納村においては、審査請求人の意見も踏まえながら今後慎重な判断をすることが求められる。

第5 調査審議の経過

当審査会の処理経過は次のとおり

平成30年11月16日 審査庁からの諮問受理、審議
平成30年12月27日 審議
平成31年2月20日 審議
平成31年4月12日 口頭意見陳述、審議
令和元年5月28日 審議
令和元年7月8日 審議
令和元年9月3日 審議、答申

恩納村行政不服審査会

委員（会長） 平良 卓也

委員 山下 裕平

委員 山田 英之